

BVGer A-5414/2021 vom 19. April 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-04-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5414_2021

FR: TAF A-5414/2021 du 19 avril 2022

IT: TAF A-5414/2021 del 19 aprile 2022

Regeste

Bevölkerungs- und Zivilschutz

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat.

E. 1.2

Der Beschwerdeentscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 2. November 2021 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Gemäss Art. 33 Bst. i VGG ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig gegen Verfügungen kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz gegen ihre Verfügungen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Nach Art. 86 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019 (BZG, SR 520.1) kann in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur gegen letztinstanzliche, kantonale Verfügungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden, wobei der Bereich des Aufgebotswesens ausgenommen ist. Eine zulässige Vorinstanz liegt damit vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig ist.

E. 1.3

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

E. 1.4

Der als privatrechtliche Verein organisierte Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Als Adressat der angefochtenen Verfügung, ist er sowohl formell als auch materiell beschwert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

E. 1.5

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt

werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Demgegenüber ist, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Rüge der Unangemessenheit unzulässig (Art. 49 Bst. c VwVG).

E. 3

Die seitens des Beschwerdeführers für den Einsatz zugunsten der Gemeinschaft beantragten Positionen «Einrichten und Rückbau der Unterkünfte und des Saalbaus» sowie «Einrichten der Wettspielplätze» wurden im Rahmen des vorinstanzlichen Entscheids bewilligt, weshalb sie nicht mehr strittig sind. Unumstritten sind auch die insgesamt beantragten 321 Dienstage. Streitig und zu prüfen bleibt, ob Erst- und Vorinstanz das Gesuch um einen Einsatz zugunsten der Gemeinschaft in Bezug auf die Überwachung der Unterkünfte zu Recht abgewiesen haben.

E. 4.1

Der Zivilschutz kann gemäss Art. 28 Abs. 2 Bst. c BZG für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft eingesetzt werden. Über die Bewilligung des Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene entscheidet die für den Zivilschutz zuständige Stelle des Kantons (Art. 57 Verordnung vom 11. November 2020 über den Zivilschutz [Zivilschutzverordnung, ZSV, SR 520.11]).

E. 4.2

Einsätze zugunsten der Gemeinschaft sind Dienstleistungen im Rahmen von Wiederholungskursen, bei denen Leistungen für Veranstalter oder Veranstalterinnen von Anlässen erbracht werden (Art. 53 Abs. 3 BZG i.V.m. Art. 45 Abs. 1 ZSV). Als Wiederholungskurse dienen sie insbesondere dem Erreichen und Erhalten der Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes, wobei Schutzdienstpflichtige nach der Grundausbildung jährlich für 3-21 Dienstage aufgeboten werden (Art. 53 Abs. 2 BZG). Solche Einsätze müssen die Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 46 Abs. 1 ZSV erfüllen. Nach dieser Bestimmung können Einsätze erbracht werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Aufgaben mit eigenen Mitteln nicht bewältigen kann und der Einsatz zugunsten der Gemeinschaft von öffentlichem Interesse ist, der Einsatz mit dem Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes übereinstimmt und der Anwendung des in der Ausbildung erworbenen Wissens und Könnens dient, der Einsatz private Unternehmen nicht übermässig konkurrenziert und, wenn das unterstützte Vorhaben nicht überwiegend der Gewinnerzielung dient.

E. 5.1

Die Vorinstanz führt zur Begründung der Abweisung des Gesuchs um Einsatz zugunsten der Gemeinschaft in Bezug auf die beantragten Überwachungstätigkeiten insbesondere aus, dass der Zivilschutz für den Einsatz bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen ausgebildet ist. Die im Rahmen eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft durchgeführten Arbeiten müssten deshalb einen engen Bezug zu dieser Ausbildung haben. Der Einsatz müsse für Kader und Mannschaften einen klaren Übungszweck erfüllen und es dürften nicht nur «Hilfsarbeiter»- oder «Handlanger»-Tätigkeiten ausgeführt werden. Die Aufgaben müssten dem Aufgabenspektrum, dem Ausbildungsstand sowie dem Übungsbedarf der eingesetzten Formationen entsprechen. Der Beschwerdeführer habe nicht substantiiert aufgezeigt, inwiefern bei der Überwachung der Unterkünfte der Festteilnehmenden gerade jene spezifischen Fähigkeiten abgerufen würden oder zum Tragen kämen, die vorgängig im Rahmen der Ausbildung erworben worden seien. Es sei nicht ersichtlich, dass der

erforderliche Übungszweck erfüllt sei.

E. 5.2

Der Beschwerdeführer weist in seiner Beschwerde insbesondere darauf hin, dass die regionale Zivilschutzorganisation über einen Zug «Betreuung» im Umfang von 45 Personen verfüge. Unter «Betreuung» würden all jene Massnahmen fallen, die bezwecken, Menschen aufzunehmen, zu beherbergen, zu ernähren, zu kleiden und zu pflegen sowie für ihr Wohlergehen zu sorgen. Zu den Aufgaben des Zivilschutzes nach einem Schadenereignis gehörten - nebst dem Einrichten und dem Betrieb von Sammelstellen - insbesondere auch der Aufbau sowie der Betrieb nachgelagerter Betreuungsstellen. Diese Stellen hätten insbesondere für die Durchführung von Ein- und Ausgangskontrollen, die Sorge um das Wohlergehen der Beherbergten, das Gewährleisten der Sicherheit oder die Sicherstellung des Brandschutzes zu sorgen. Es sei nicht naheliegend, weshalb der Zivilschutz zwar beim Einrichten und dem späteren Rückbau der Unterkünfte mithelfen soll, nicht aber während dem Fest selber. Konkret soll er die fraglichen Unterkünfte betreiben, was nebst dem allgemeinen Unterhalt der Anlagen auch die Übernahme gewisser Überwachungsarbeiten bedeute, wie etwa Zugangskontrollen, Aufsicht, Kontrollgänge, Einhaltung Nachtruhe und Sicherstellung der Einhaltung der Brandvorschriften. Solche Arbeiten seien bei den letzten Tambouren- und Pfeiferfesten vom Zivilschutz stets übernommen worden. Aus dem Gesuchformular des Kantons Solothurn gehe hervor, dass einfachere Überwachungsarbeiten auch nach der Totalrevision der bundesrechtlichen Vorgaben weiterhin bewilligungsfähig seien. Die Vorinstanz habe diese Tatsache unberücksichtigt gelassen. Es sei geradezu willkürlich, wenn die Erst- und die Vorinstanz den erforderlichen Ausbildungszweck nun als nicht erfüllt betrachten würden. Die regionale Zivilschutzorganisation sei für die Übernahme der Arbeiten gewillt und sei dafür auch ohne weiteres in der Lage. Kulturelle Grossanlässe mit überregionaler Strahlkraft wie das Zentralschweizerische Tambouren- und Pfeiferfest würden für den Zivilschutz eine perfekte Trainingssituation für die Simulierung eines Ernstfalles, eines Katastrophenfalles oder einer Notsituation darstellen. Es sei davon auszugehen, dass über tausend Teilnehmende vor Ort sein werden und die Tatsache, dass die Personen in verschiedenen Unterkünften in verschiedenen Dörfern der Region untergebracht würden, zeige auf, dass sich auf Kaderstufe erhebliche Planungs- und Kooperationsaufgaben stellten. Die Unterkünfte könnten zu Übungszwecken wie Betreuungsstellen behandelt werden und die sich stellenden Aufgaben seien mit jenen in einem Ernstfall vergleichbar. Die Würdigung durch die Erst- und Vorinstanz erweise sich als unvollständig, basiere auf falschen Tatsachen und sei sachlich-inhaltlich falsch.

E. 5.3

In der Vernehmlassung stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführer weiterhin nicht nachvollziehbar aufzuzeigen vermöge, inwiefern die strittige Überwachung der Unterkünfte, welche für die Festteilnehmenden in Turnhallen, Schulhäusern, Zivilschutzanlagen und in einer Mehrzweckanlage eingerichtet werde, der regionalen Zivilschutzorganisation das gemeinsame («formationsweise») Üben zivilschutzspezifischer Kompetenzen ermögliche. Vielmehr versuche er mit seinen Ausführungen, die Überwachung der Unterkünfte als eigentliches Betreiben der Unterkünfte darzustellen, welches nebst dem «allgemeinen Unterhalt» der Anlagen insbesondere auch die Übernahme «gewisser Überwachungsarbeiten (z.B. Zugangskontrolle, Aufsicht, Kontrollgänge und Meldedienst, Einhaltung Nachtruhe,

Sicherstellung Einhaltung Brandschutzvorschriften usw.)» umfasse. Weder im Gesuch vom 29. April 2021 zuhanden der Erstinstanz noch in den verschiedenen Eingaben an die Vorinstanz habe er jedoch jemals vorgebracht, dass innerhalb des beantragten Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft für die geplante Tätigkeit «Überwachung Unterkünfte» das Überwachen ebendieser Anlagen im engeren Sinne nur eine von verschiedenen anderen Aufgaben darstelle. Der Vergleich der Betreuung von schutzsuchenden Personen mit der Unterbringung von Festteilnehmenden für die Dauer von zwei Nächten sei weit hergeholt, zumal von einem derart extensiven Verständnis der beantragten Arbeit in den Vorverfahren nie die Rede gewesen sei. Während es bei Schutzsuchenden und Evakuierten wirklich um intensive Betreuung (inkl. psychisch-moralischer Unterstützung, Beschäftigungsprogramme, Verpflegung etc.) gehe, sei bei freiwilligen Festteilnehmenden höchstens eine punktuelle Begleitung mittels Erteilung von benötigten Auskünften bzw. allfälligen Weisungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung vonnöten. Dass mit diesen Tätigkeiten ein zivilschutzbezogener Mehrwert in Form einer wirklichkeitsnahen Simulation der Betreuung von Schutzsuchenden im Ernstfall verbunden wäre, sei nicht ersichtlich. Wesentliche Bedeutung komme in diesem Zusammenhang auch dem Umstand zu, dass gemäss Offerte der Zivilschutzorganisation im Gebiet der insgesamt neun Unterkünfte jeweils nur eine oder zwei Angehörige des Zivilschutzes effektiv anwesend sein werden. Es verstehe sich von selbst, dass aufgrund dieses dürftigen Bestands vor Ort die seriöse Wahrnehmung des in der Beschwerde aufgezählten Bündels an Aufgaben im Rahmen einer «Betreibung» der Unterkünfte nicht realistisch erscheine. Gleichzeitig sei auszuschliessen, dass die Überwachung der Unterkünfte in Einer- oder Zweierbesetzung ein koordiniertes, gemeinsames Training der Zivilschutzformation im Sinn der vorerwähnten Zielsetzung überhaupt erlaube. Vor diesem Hintergrund erweise es sich als verfehlt, wenn der Beschwerdeführer suggerieren wolle, das Einrichten und der Rückbau der Unterkünfte seien als Tätigkeiten dermassen stark mit der Überwachung der Unterkünfte verwandt, dass eine unterschiedliche Beurteilung der Voraussetzung sachlich nicht nachvollziehbar sei. Relevant sei vorliegend sodann, dass im ersten Bewilligungsverfahren die Fachbehörde offenbar gegenüber der Erstinstanz die Haltung vertreten habe, Überwachungstätigkeiten würden nicht (mehr) als Zivilschutzaufgaben anerkannt. Der Beschwerdeführer gehe auf diesen Umstand nicht ein und mache nicht geltend, dass die Fachbehörde seither einen anderen Standpunkt eingenommen habe. Seine Ansicht, die Nichtbewilligung des Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft für die Überwachung der Unterkünfte stehe «völlig quer in der Landschaft», gehe nicht zuletzt wegen jener gegenteiligen Haltung der Fachbehörde im ersten Bewilligungsverfahren fehl.

E. 5.4

In der Stellungnahme vom 15. März 2022 legt die Fachbehörde dar, weshalb sie Überwachungstätigkeiten im Rahmen eines Einsatzes für die Gemeinschaft grundsätzlich für bewilligungsfähig hält. Darunter zu zählen seien einfache Überwachungs- oder auch Ordnungstätigkeiten, die keine besonderen Kenntnisse und Befugnisse bzw. eine spezielle Ausbildung erfordern, wie die folgenden: - Zutrittskontrollen: Überprüfung der Zugangsberechtigung zu nicht öffentlichen Bereichen (z. B. Pressezentrum, OK-Bereich) oder zu Unterkünften; - Kontrollgänge und Meldedienst: Überwachung des Veranstaltungsgeländes oder von Infrastrukturen (Einrichtungen, Zelte, technische Infrastrukturen), im Bedarfsfall erfolgen Meldungen an die zuständigen Polizei- oder Sicherheitsorgane; - Aufsicht: Beaufsichtigung von Räumlichkeiten, Unterkünften oder anderen Bereichen, etwa in Bezug auf die Brandmeldung; - Umsetzung organisatorischer

Massnahmen für Teilnehmende, Besuchende oder Gäste des Anlasses: Erteilung von Informationen und Anweisungen (z. B. betreffend Lokalitäten oder Verkehrsmittel), Einweisungen, Lenkung Besucherströme. Diese Tätigkeiten würden keine polizeilichen Befugnisse bzw. Befugnisse beinhalten, die eine gewisse Autorität im Sinne privater Sicherheitsdienste voraussetzen. Es sei jedoch möglich, dass speziell ausgebildete und in entsprechende Formationen eingeteilte Zivilschutzangehörige Sicherungsaufgaben gemäss Leistungsauftrag der zuständigen Polizeiorgane übernehmen. Überwachungstätigkeiten seien aber nicht erlaubt, wenn sie im Zusammenhang mit kostenpflichtigen Angeboten stünden (z. B. Verkauf oder Kontrolle von Eintrittskarten und Parktickets). Bei der Beurteilung, ob Überwachungstätigkeiten bei einem Einsatz zugunsten der Gemeinschaft möglich bzw. die Voraussetzungen dafür erfüllt seien (Ausbildungsnutzen, Übereinstimmung mit dem Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes), sei jeweils der Gesamtkontext eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft zu berücksichtigen. Dies bedeute, dass die Überwachungstätigkeiten nicht als isolierte Aufgaben, sondern im Zusammenhang mit den anderen Aufgaben des Zivilschutzes im Rahmen des betreffenden Einsatzes wahrgenommen werden sollen, damit insbesondere auch das Zusammenspiel der Formationen und die Führungstätigkeiten der Kader geübt werden könnten. In diesem Sinne könnten Überwachungstätigkeiten einen Teil der vom Zivilschutz wahrgenommenen Aufgaben bei einem Einsatz zugunsten der Gemeinschaft darstellen. Aus diesem Grund müssten die Tätigkeiten des Zivilschutzes bei jedem Einsatz zugunsten der Gemeinschaft im Einzelfall geprüft und beurteilt werden. Die Kantone hätten daher einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob die jeweiligen konkreten Tätigkeiten im Kontext eines Einsatzes Sinn machten.

E. 5.5

Im Rahmen der Schlussbemerkungen nimmt der Beschwerdeführer Kenntnis von der grundsätzlichen Bewilligungsfähigkeit von Überwachungstätigkeiten und wiederholt im Übrigen seine Standpunkte.

E. 5.6

Die Vorinstanz führt im Rahmen ihrer Schlussbemerkungen aus, dass der Beschwerdeführer mit der Bezugnahme auf den Zivilschutzbereich Betreuung im Hinblick auf eine angebliche Verwandtschaft entsprechender Betreuungsaufgaben mit der Überwachung von Unterkünften der Teilnehmenden eines grösseren Musikfestes nichts Stichhaltiges abzuleiten vermöge. Die im Rahmen eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft grundsätzlich bewilligungsfähigen Überwachungstätigkeiten umfassten nicht all jene Aufgaben, die für das eigentliche Betreiben einer Betreuungsstelle oder eben einer Unterkunft von Festteilnehmenden erforderlich seien. Vielmehr gehe es dabei lediglich um einfache Überwachungs- oder Ordnungstätigkeiten, die keine besonderen Kenntnisse und Befugnisse bzw. eine spezielle Ausbildung erfordern würden. Dies bedeute, dass die Überwachungstätigkeiten nicht nur von Angehörigen des Zivilschutzes mit der Grundfunktion «Betreuer», sondern auch von solchen ausgeübt werden könnten, die eine andere Grundausbildung genossen haben. Wenn aber mit der Ausübung von Überwachungstätigkeiten ein Ausbildungsnutzen bzw. ein Übungseffekt erzielt werden solle, der in keinem Zusammenhang mit der individuellen Ausbildung der eingesetzten Zivilschutzangehörigen stehe, könne der zivilschutzspezifische Mehrwert ausschliesslich darin gesehen werden, dass die Kader Führungserfahrung sammeln und die Zivilschutzformationen gemeinsam Arbeiten erledigen könnten. Damit vertrete die

Fachbehörde im Ergebnis den Standpunkt, dass, sobald das Kader mit seiner Formation praktische Erfahrungen sammeln könne, bereits ein genügender Ausbildungsnutzen dargetan sei, auch wenn der einzelne eingesetzte Zivilschutzangehörige das in der Grundausbildung erworbene Wissen und Können im Rahmen des fraglichen Einsatzes gar nicht anwenden könne. Diese extensive Sichtweise stehe den ursprünglichen Bestrebungen der Fachbehörde, einer gewissen «Verwässerung» des Anwendungsbereichs entgegenzuwirken, entgegen und würde es grundsätzlich erlauben, die Zivilschutzangehörigen für jegliche Tätigkeiten aufzubieten, sofern sie dies als Gruppe und damit geführt tue, was sicherlich nicht Sinn und Zweck des Instituts des Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft sein könne. Ein genügender Zusammenhang der Überwachungstätigkeiten mit den anderen Aufgaben im Rahmen des betreffenden Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft, wie er von der Fachbehörde gefordert werde, könne im Übrigen nicht bereits darin erblickt werden, dass die Überwachungsaufgabe sich auf eine Infrastruktur beziehe (hier die Unterkünfte der Festteilnehmenden), deren Einrichtung bzw. Auf- und Rückbau ohne weiteres einer Bewilligung im Rahmen eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft zugänglich sei.

E. 6.1

Nach Art. 28 Abs. 2 BZG i.V.m. Art. 46 Abs. 1 ZSV kann der Zivilschutz zugunsten der Gemeinschaft bei einer Veranstaltung eingesetzt werden, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen gegeben sind. Die Kann-Formulierung zeigt, dass der Entscheid über einen Einsatz zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene im Entschliessungsermessen der kantonalen Behörde liegt. Dies bedeutet, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, auszuüben hat. Angesichts der eingeschränkten Kognition kann das Bundesverwaltungsgericht in solche Ermessensentscheide nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt. Darunter fallen Missbrauch sowie Über- oder Unterschreitung des Ermessens. Eine Ermessensunterschreitung ist gegeben, wenn eine Verwaltungsbehörde das vom Gesetzgeber vorgesehene Ermessen nicht ausübt oder die zur Wahl stehenden Möglichkeiten von vornherein limitiert, d.h., sich als gebunden erachtet, obwohl ihr das Gesetz einen Ermessensspielraum einräumt (vgl. BGE 137 V 71 E. 5.1; BVGE 2015/2 E. 4.3.2; 2008/43 E. 5.1).

E. 6.2.1

Die Vorinstanz hat die beantragten Überwachungstätigkeiten im Rahmen des ansonsten bewilligten Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, diese würden keinen hinreichenden Zusammenhang mit dem Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes aufweisen, jedenfalls sei es dem Beschwerdeführer nicht gelungen, dies darzulegen. Im Wesentlichen verneint sie, dass Überwachungstätigkeiten die zur Bewilligung notwendigen Voraussetzungen im Sinne von Art. 46 Bst. b ZSV erfüllen können. Die Fachbehörde kommt demgegenüber zum Schluss, dass es grundsätzlich möglich ist, den Zivilschutz für einfachere Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten, wie etwa Zutrittskontrollen und die Beaufsichtigung von Unterkünften, einzusetzen. Aus der nationalen Praxis ergibt sich sodann, dass solche Tätigkeiten bei verschiedenen Veranstaltungen regelmässig bewilligt werden, wobei die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 ZSV sowohl auf nationaler als auch kantonaler Ebene zur Anwendung kommen. Auch die vom Beschwerdeführer dargelegten Argumente, weshalb die beantragten Arbeiten mit dem Zweck des Zivilschutzes übereinstimmen, vermögen überwiegend zu überzeugen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat keinen Grund, die Einschätzung der Fachbehörde anzuzweifeln. Zu Recht weist diese auch darauf hin, dass bei der Beurteilung eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft stets der Gesamtkontext zu berücksichtigen ist.

E. 6.2.2

Überwachungstätigkeiten können demnach grundsätzlich mit dem Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes übereinstimmen und der Anwendung des in der Ausbildung erworbenen Wissens und Könnens dienen (Art. 46 Abs. 1 Bst. b ZSV). Aus dem Fachbericht ergibt sich, welche Arbeiten dabei im Einzelnen als bewilligungsfähig angesehen werden können und welche nicht. Nicht bewilligungsfähig sind in der Regel Tätigkeiten, welche polizeiliche Befugnisse bzw. Befugnisse beinhalten, die eine gewisse Autorität im Sinne privater Sicherheitsdienste voraussetzen. Zudem nicht erlaubt sind Überwachungstätigkeiten, wenn sie im Zusammenhang mit kostenpflichtigen Angeboten stehen, wie beispielsweise der Verkauf von Eintrittskarten oder Parktickets. Aufgrund der Akten ist nicht ersichtlich, dass die in Frage stehende Überwachung der Unterkünfte der Teilnehmenden des Tambouren- und Pfeiferfests solche Tätigkeiten umfasst. Nebst dem allgemeinen Unterhalt der Anlagen fallen gemäss der Umschreibung des Beschwerdeführers vielmehr Arbeiten im Sinne von Zugangskontrollen, Aufsichten, Kontrollgängen und Meldedienst, die Einhaltung der Nachtruhe sowie die Sicherstellung der Einhaltung der Brandvorschriften darunter (vgl. Beschwerde S. 6). Die Fachbehörde hält nicht nur die Beaufsichtigung des Veranstaltungsgeländes und von Unterkünften, etwa in Bezug auf die Brandmeldung, sondern auch Zutrittskontrollen zu Unterkünften und ähnliche Arbeiten mit dem Sinn und Zweck des Zivilschutzes vereinbar (vgl. Fachbericht S. 2). Die beantragten Arbeiten lassen sich demnach unter die bewilligungsfähigen Überwachungstätigkeiten subsumieren. In dieses Bild passt, dass vergleichbare Tätigkeiten sowohl im vergangenen als auch im laufenden Jahr auf nationaler Ebene bewilligt wurden, so insbesondere bei den Skirennen in Adelboden, Wengen und der Lenzerheide sowie bei der Patrouille des Glaciers. Es ist nicht ersichtlich, dass sich diese Tätigkeiten von den beantragten Leistungen am Zentralschweizerischen Tambouren- und Pfeiferfest in grundsätzlicher Art unterscheiden. Die Erst- und Vorinstanz legen jedenfalls keine Gründe dar, die darauf hinweisen, dass der in der Regel vorliegende Übungs- und Trainingszweck bei der Überwachung von Unterkünften im Fall des geplanten Fests für die regionale Zivilschutzorganisation nicht gegeben ist. Der ursprünglich vollumfänglich bewilligte Einsatz vor zwei Jahren, welcher aufgrund der Corona-Pandemie nicht zustande kam, weist vielmehr daraufhin, dass dieser Zweck vor zwei Jahren noch erfüllt war, wobei sich die Bewilligungsvoraussetzungen durch die Gesetzesrevision nicht wesentlich verändert haben (vgl. Art. 46 ZSV und Art. 2 der am 1. Januar 2021 aufgehobenen Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft vom 6. Juni 2008 [aVEZG, AS 2008 2877]). Aus den Akten ergibt sich insbesondere nicht, dass die regionale Zivilschutzorganisation im aktuellen Zeitpunkt andere Übungsbedürfnisse hat oder andere Schwerpunkte setzt als bei der damaligen Beurteilung. Der Hinweis der Vorinstanz, wonach lediglich eine oder zwei Personen für die Überwachung der Unterkünfte vorgesehen seien, was keine seriöse Wahrnehmung der beantragten Aufgaben zulasse (vgl. Vernehmlassung S. 2), erscheint nicht geeignet, um den Übungszweck der beantragten Tätigkeiten generell in Frage zu stellen. Der Beschwerdeführer weist diesbezüglich zu Recht darauf hin, dass sich angesichts des Umstandes, dass sich die Unterstützung auf verschiedene Unterkünfte in verschiedenen Gemeinden bezieht, unter anderem auch Koordinationsaufgaben stellen. Zutreffend ist demgegenüber der Hinweis der Vorinstanz, dass eigentliche

Betreuungsfunktionen von in den Unterkünften beherbergten Personen, wie etwa deren Verpflegung oder psychisch-moralische Unterstützung, nicht durch die beantragten Überwachungstätigkeiten gedeckt sind (vgl. Schlussbemerkungen S. 1 f.; Vernehmlassung S. 2). Hingegen können die Angehörigen des Zivilschutzdienstes gemäss Fachbericht ohne weiteres als Ansprech- und Auskunftspersonen dienen, indem sie Informationen und Anweisungen erteilen, die Festteilnehmenden an ihre Plätze einweisen oder die Besucherströme lenken (vgl. ebd. S. 2).

E. 6.2.3

Die Vorinstanz hat sich bei ihrer Begründung hauptsächlich auf den Standpunkt gestellt, der Beschwerdeführer habe den notwendigen Bezug der Tätigkeit zum Zivilschutz nicht hinreichend dargelegt. Die Erstinstanz stütze sich bei ihrer Entscheidung sodann insbesondere auf die Annahme, dass die Fachbehörde solche Einsätze unter neuem Recht nicht mehr für bewilligungsfähig halte, was die Vorinstanz nicht anzweifelte (vgl. Vernehmlassung S. 3). Im Fachbericht wurde diese Annahme widerlegt. So wies die Fachbehörde daraufhin, dass sich zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr feststellen liesse, auf welcher Basis eine entsprechende Aussage gemacht worden sei. Vielmehr seien Überwachungstätigkeiten im Rahmen von Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft nach wie vor grundsätzlich möglich und würden von ihr nicht ausgeschlossen (vgl. Fachbericht S. 2). Dies zeigt, dass sich die Vorinstanz bei ihrer Entscheidung auf falsche Annahmen gestützt hat. Sie hat zudem nicht aufgezeigt, weshalb der Gesamtkontext darauf schliessen lässt, dass im Fall des Tambouren- und Pfeiferfests die Überwachung der Unterkünfte nicht zu bewilligen ist. Ihre Ausführungen im Rahmen der Schlussbemerkungen ändern an dieser Einschätzung nichts, da sie darin im Wesentlichen weiterhin auf dem Standpunkt verharren, wonach es den beantragten Überwachungstätigkeiten grundsätzlich am erforderlichen Ausbildungsnutzen bzw. Trainingseffekt fehle.

E. 6.2.4

Indem die Vorinstanz zu Unrecht davon ausgeht, dass die fraglichen Tätigkeiten die Voraussetzungen von Art. 46 Bst. b ZSV per se nicht erfüllen und sie keine einzelfallspezifischen Gründe für das Fehlen der Tatbestandsvoraussetzung darlegt, hat sie das ihr zukommende Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeschöpft. Es liegt eine Ermessensunterschreitung bzw. ein qualifizierter Ermessensfehler und damit eine Rechtsverletzung vor. Den Akten sind insgesamt keine hinreichenden Anhaltspunkte zu entnehmen, dass der Zivilschutz im Rahmen der an sich bewilligten Unterstützung im Umfang des Dienstaufgebots von 321 Diensttagen nicht auch für die beantragten Überwachungstätigkeiten eingesetzt werden kann. Der Gesamtkontext weist vielmehr darauf hin, dass die Überwachung der Unterkünfte in dem von der Fachbehörde umschriebenen Umfang zu bewilligen gewesen wäre.

E. 6.2.5

Nach dem Gesagten lässt sich schliessen, dass bei den beantragten Überwachungstätigkeiten im Rahmen des Einsatzes der regionalen Zivilschutzorganisation am Tambouren- und Pfeiferfest von einem hinreichenden Bezug zum Zweck und zu den Aufgaben des Zivilschutzes im Sinne von Art. 46 Bst. b ZSV auszugehen ist.

E. 7.1

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1

VwVG). Sofern die Sachlage nicht zwingend entweder einen reformatorischen oder einen kassatorischen Entscheid erfordert, steht der Beschwerdeinstanz bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten ein weiter Ermessensspielraum zu (BGE 131 V 407 E. 2.1.1). Unter Berücksichtigung des Ermessens der Vorinstanz könnte ein Rückweisungsentscheid zwar in Betracht gezogen werden (vgl. Urteil des BVGer B-2586/2013 vom 14. November 2014 E. 8.1; Philippe Weissenberger/Astrid Hirzel, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N 15 ff. zu Art. 61 m.w.H.), für die Erledigung des Verfahrens besteht jedoch eine zeitliche Dringlichkeit und eine Rückweisung in der Sache könnte zu einem prozessualen Leerlauf führen. Da der Sachverhalt für eine abschliessende Beurteilung der zu prüfenden Voraussetzungen hinreichend erstellt ist, drängt sich aus prozessökonomischen Gründen ein reformatorischer Entscheid auf.

E. 7.2.1

Nachgehend sind deshalb die noch offenen Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 46 Bst. a, c und d ZSV zu prüfen.

E. 7.2.2

Die Erst- und die Vorinstanz haben bei der Beurteilung der von ihnen gutgeheissenen Positionen nicht in Frage gestellt, dass der Beschwerdeführer die Aufgaben nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann und der grundsätzlich bewilligte Einsatz zugunsten der Gemeinschaft von öffentlichem Interesse ist (vgl. Art. 46 Bst. a ZSV). Auch kamen sie zum Schluss, dass das unterstützte Vorhaben nicht überwiegend der Gewinnerzielung dient (vgl. Art. 46 Bst. d ZSV). Es ist nicht ersichtlich, dass diese Voraussetzungen in Bezug auf die Überwachungstätigkeiten abweichend zu beurteilen sind.

E. 7.2.3

Mit dem Hinweis in der Vernehmlassung auf private Unternehmen und Sicherheitsfirmen stellt die Vorinstanz das Vorliegen von Art. 46 Abs. 1 Bst. c ZSV in Frage (vgl. ebd. S. 3), wonach eine Bewilligung eines Einsatzes zugunsten der Gemeinschaft private Unternehmen nicht übermässig konkurrenzieren darf. Dabei unterlässt sie es allerdings, näher darzulegen, inwiefern diese Voraussetzung nicht erfüllt sein soll. Wie bereits festgestellt, umfasst die in Frage stehende Überwachungsarbeit keine Tätigkeiten, welche polizeiliche Befugnisse bzw. Befugnisse beinhalten, die eine gewisse Autorität im Sinne privater Sicherheitsdienste voraussetzen. Insoweit solche Leistungen benötigt werden, haben die Veranstalter auf private Sicherheitsfirmen oder nötigenfalls die Polizei zurückzugreifen. Auch in Bezug auf Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit kostenpflichtigen Angeboten stehen, wie der Verkauf von Eintrittskarten oder Parktickets, darf die Zivilschutzorganisation nicht eingesetzt werden. Auch diesbezüglich haben die Veranstalter andere Lösungen zu finden. Entsprechend sind den Akten keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass mit der beabsichtigten Überwachung der Unterkünfte private Firmen in übermässiger Weise konkurrenziert werden.

E. 7.3

Da die Bewilligungsvoraussetzungen im Sinne von Art. 46 Abs. 1 ZSV damit nicht nur für die bisher bewilligten Positionen, sondern auch für die beantragte Überwachung der Unterkünfte gegeben sind, ist der Einsatz zugunsten der Gemeinschaft für das vom 7.-10. Juli 2020 stattfindende Zentralschweizerische Tambouren- und Pfeiferfest vollumfänglich zu bewilligen. Das im Gesuch beantragte Dienstaufgebot von 321 Diensttagen bleibt in diesem Umfang bestehen.

E. 8

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen und die Dispositivziffer 1 der Verfügung vom 2. November 2021 in Bezug auf die Nichtbewilligung der Überwachung der Unterkünfte aufzuheben. Die Erstinstanz ist anzuweisen, das Gesuch des Beschwerdeführers vom 29. April 2021 um Einsatz zugunsten der Gemeinschaft vollumfänglich zu bewilligen.

E. 9

Mit dem in der Sache getroffenen Endentscheid ist der Antrag um vorsorgliche Massnahme gegenstandslos geworden.

E. 10.1

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 10.2

Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind deshalb keine Verfahrenskosten zu erheben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- ist diesem zurückzuerstatten.

E. 10.3.1

Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Diese wird für eine anwaltliche Vertretung nach dem notwendigen Zeitaufwand bemessen, wobei der Stundenansatz mindestens Fr. 200.- und höchstens Fr. 400.- beträgt (Art. 9 Abs. 1 und 2 VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Entschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht worden ist, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Bei der Festsetzung der Parteientschädigung auf Basis einer Kostennote werden die ausgewiesenen Kosten nicht unbesehen ersetzt. Es ist vielmehr zu überprüfen, in welchem Umfang diese als notwendig für die Vertretung anerkannt werden können. Für die Beurteilung, ob es sich beim geltend gemachten Aufwand um notwendige Kosten handelt, steht dem Bundesverwaltungsgericht ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. insb. Urteil BGer 8C_329/2011 vom 29. Juli 2011 E.2.2, 6.1; Urteil BVGer A-5904/2018 vom 4. Dezember 2019 E. 7.2.1 m.w.H.). Neben der Komplexität der Streitsache ist etwa in Betracht zu ziehen, ob der Rechtsvertretung die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war (vgl. Urteil BGer 2C_343/2010 vom 11. April 2011 E. 8.3.4 [nicht publiziert in BGE 137 II 199]). Zu einer Reduktion der Parteientschädigung führen sodann Wiederholungen in Rechtsschriften und Eingaben. Gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die Kostennote zu reduzieren ist, kürzt es sie in pauschaler Weise und ohne einlässliche Berechnung (vgl. insb. Urteile BVGer A-5904/2018 vom 4. Dezember 2019 E. 7.2.1 m.w.H., A-1969/2017 vom 22. Januar 2019 E. 13.2.1).

E. 10.3.2

Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer gilt als obsiegend. Er hat daher Anspruch auf eine Parteientschädigung. Die Vertreterin des Beschwerdeführers reicht mit den Schlussbemerkungen eine Kostennote über insgesamt Fr. 8'075.- ein. Diese setzt sich zusammen aus einem Honorar in der Höhe von Fr. 8'075.- sowie den Auslagen in der Höhe von Fr. 107.-, inklusive der Mehrwertsteuer (7.7%). Der zeitliche Aufwand wurde dabei mit insgesamt 26.55 Stunden beziffert. Die Vertreterin war im vorinstanzlichen Verfahren noch nicht mandatiert, so dass sie keine Vorkenntnisse des Falles hatte. Ein gewisser Mehraufwand ist sodann durch den Umstand, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen mit Inkrafttreten am 1. Januar 2021 erst kürzlich vollständig revidiert wurden, erklärbar. Der von ihr geltend gemachte Zeitaufwand von insgesamt 15.8 Stunden - inklusive Aktenstudium, Rechtsabklärungen und Besprechungen mit dem Klienten - für das Verfassen der 15-seitigen Beschwerde erscheint allerdings zu hoch. Auch die ausgewiesenen 6.6 Stunden für die Schlussbemerkungen - inklusive Kenntnisnahme der eingegangenen Unterlagen, Telefonat mit dem Klienten, Abschlussarbeiten und Nachbesprechung - sind als überhöht einzuschätzen. Der ausgewiesene Aufwand kann demnach nur teilweise als notwendig anerkannt werden und die eingereichte Kostennote ist zu kürzen. Die Parteientschädigung wird auf Fr. 6'000.- festgesetzt und ist dem Beschwerdeführer durch die unterliegende Vorinstanz zu entrichten. (Dispositiv nächste Seite)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.